Соловьева Галина Михайловна
кандидат экономических наук,
зав.сектором экономико-правового регулирования
в сфере науки и инноваций РИЭПП.
Тел. (495) 916-81-08,
info@riep.ru

НОВАЯ МОДЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРОЦЕССОМ ВНЕДРЕНИЯ ЕДИНОЙ ТЕХНОЛОГИИ

В данном выпуске Альманаха опубликована стенограмма круглого стола, проведенного в РИЭПП 17 октября 2008 г. Этот круглый стол подвел первые итоги научно-исследовательской работы по разработке предложений к проекту постановления Правительства Российской Федерации, регулирующего внедрение единых технологий. Эта работа проводилась РИЭПП в 2008 г. при финансовой поддержке Федерального агентства по науке и инновациям.

Не повторяя содержание основного доклада, прозвучавшего за круглым столом, напомним, что правила о единой технологии в виде положений Главы 77 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ), как и часть четвертая (раздел VII) ГК РФ в целом, вступили в действие с января 2008 г. Правила о единой технологии применяются к отношениям, связанным с правом на единую технологию гражданского, военного, специального или двойного назначения, созданную за счет или с привлечением средств федерального бюджета или средств субъектов Российской Федерации. До закрепления в ГК РФ этот термин использовался при описании отдельных технологических процессов или более общих технологических платформ, а также при описании способа проведения работ, охватывающих большое количество структурных единиц в какой-либо организации или отрасли. Наименование «единая технология» в контексте интеллектуальной собственности пока звучит непривычно.

Единой технологией, согласно ст. 1542 ГК РФ, признается выраженный в объективной форме результат научно-технической деятельности, который включает в том или ином сочетании изобретения, полезные модели, промышленные образцы, программы для ЭВМ или другие охраняемые результаты интеллектуальной деятельности, подлежащие правовой охране в соответствии с правилами раздела VII ГК РФ, и может служить технологической основой определенной практической деятельности в гражданской или военной сфере (единая технология). В состав единой технологии могут входить также результаты интеллектуальной деятельности, не подлежащие правовой охране, в том числе технические данные, другая информация. Исключительные права на результаты, составляющие единую технологию, признаются и подлежат защите в соответствии с ГК РФ. Имеются особенности регулирования отношений множества лиц, участвующих в создании единой технологии [1]. Существенна роль нового типа правообладателя, а именно «лица, орга-

низовавшего создание единой технологии за счет или с привлечением средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации (исполнителя)» [2].

Нормой ст. 1545 ГК РФ установлено, что лицо, которому принадлежит право на технологию, обязано осуществлять ее практическое применение (внедрение). Содержание обязанности внедрения единой технологии и прочие аспекты должно определить Правительство Российской Федерации.

В предыдущем шестом выпуске Альманаха автором уже сравнивались советская и предлагаемая сегодняшним днем трактовки обязанности практического применения (внедрения). Напомним, что в СССР обязанность внедрения таких результатов научно-технической деятельности лежала на самом государстве. Государственное управление процессом внедрения представляло собой вертикальную, строго субординированную систему. Внедрение осуществлялось на основе планов развития производства, планов научно-технического развития (перспективные планы, планы модернизации) отраслевых министерств и организаций за счет выделяемых фондов или экономии собственных средств. В этой системе находилось место и инициативным предложениям работников предприятий. Обратная связь – в виде статистической отчетности [3] и отчетности предприятий и министерств о выполнении планов. Регулирование отношений участников осуществлялось административными распорядительными актами. Элементы договорного регулирования экономических отношений встречались на горизонтальном уровне объектов управления – на уровне конкретных предприятий.

В современной рыночной экономике России государственное управление внедрением результатов бюджетных НИОКР не осуществлялось. Применялись отдельные меры регулирующего характера, касавшиеся развития законодательства и инновационной инфраструктуры [4] на федеральном и региональном уровне. Сейчас же вопрос об управлении государством процессами внедрения результатов НИОКР, созданных с привлечением средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, снова стал актуален.

Новая система государственного управления внедрением единых технологий должна быть построена в рамках существующей экономической и правовой системы. Так, в отличие от советской системы, новая модель уже не может быть пронизана жесткими вертикальными связями с единым координационным органом (учитывая даже сложности осуществления этой координационной функции в условиях неоднозначного соответствия Госкомитета по науке и технике уровню иных отраслевых министерств и ведомств).

Современная управляющая подсистема представляет собой совокупность целого ряда субъектов: органы власти с функциями государственного заказчика, главного распорядителя или распорядителя средств бюджета; организации, уполномоченные органами власти осуществлять те или иные конкретные функции управления (далее – уполномоченные организации); контрольные и надзорные органы (контроль использова-

ния результатов НИОКР гражданского назначения, выполняемых за счет средств федерального бюджета – Роспатен; надзор за соблюдением законодательства – прокуратура; контроль за расходованием средств бюджета – Счетная палата РФ). Уполномоченные организации могут быть связаны с органом власти и строго вертикально как подведомственные организации, с передачей им полномочий приказом органа власти, а могут быть связаны и договорными отношениями (например, государственный контракт или иной договор). Причем в последнем случае уполномоченные организации могут быть какой угодно организационно-правовой формы, любой принадлежности и пр. Правовое регулирование можно отнести и к внешним «изначальным» условиям существования системы управления, и к внутренним средствам осуществления управляющего воздействия.

Управляемая подсистема в идеале включает в себя все существующие организации и индивидуальных предпринимателей, действующих в экономике (хозяйствующие субъекты), т. к. все они могут выполнять НИОКР за счет бюджетных средств. В терминах ГК РФ к числу объектов управления относятся любые лица, получившие право использовать единую технологию (правообладатели). Это лица, организовавшие ее создание (исполнители); лица, заинтересованные во внедрении; даже государство в виде Российской Федерации или субъектов Российской Федерации и лиц, представляющих их и выступающих от их имени. Косвенно к объектам управления относятся и все контрагенты вышеупомянутых правообладателей.

Управляющие воздействия одной подсистемы на другую в данной модели осуществляются в виде императивных норм правовых актов, в том числе Главы 77 ГК РФ, и положений различных договоров, в том числе государственных контрактов, предписания контрольных и надзорных органов, а в перспективе – и судебных решений. В таком ракурсе можно также рассмотреть квазинормы конкурсной документации, социально-экономических прогнозов, а также силу морального убеждения публичных выступлений и личных встреч государственных деятелей. Управление внедрением единых технологий в государственных академиях наук определенно будут напоминать, с одной стороны, систему советской поры, а с другой стороны, современный внутрикорпоративный менеджмент.

Из описания модели управления видно, что в данном контексте государство рассматривается не как монолитный субъект управления, но как множество элементов, выступающих в составе управляющей подсистемы, или как объект управления. При этом вполне допустимы такие ситуации, когда ряд органов власти могут оказаться и в том, и в другом качестве. Это один из факторов, усложняющих систему в целом.

В результате проведенных исследований РИЭПП были подготовлены следующие предложения:

по содержанию обязанности практического применения (внедрения) единой технологии, в том числе, по срокам, условиям и порядку исполнения этой обязанности;

по установлению последствий неисполнения обязанности внедрения единой технологии и условий ее прекращения.

Под практическим применением (внедреним) единой технологии предлагается понимать проведение организационных, технических, технологических, экономических (в том числе маркетинговых) работ, направленных на создание на основе единой технологии продукции или услуги, и последующие фактические выпуск и продажу (реализацию) основанной на единой технологии продукции или фактическое оказание основанной на единой технологии услуги конечному потребителю.

Все предложения основаны на следующих концептуальных положениях:

- конечная цель практического применения (внедрения) единой технологии: выпуск на базе единой технологии конечной продукции или услуги на рынке;
- работы по внедрению имеют свои отраслевые и предметные особенности;
- имеются особенности в содержании обязанности практического применения (внедрения) в отношении единой технологии, принадлежащей Российской Федерации, и единой технологии, не принадлежащей Российской Федерации, в силу особенностей управления правом на технологию, правосубъектности и правомочий правообладателя;
- универсальность документов: плана реализации единой технологии и инвестиционного проекта, направленного на его выполнение;
- выполнение плана реализации единой технологии и инвестиционного проекта рассматривается как контролируемый критерий исполнения обязанности;
- в рамках действующего законодательства для правообладателей, получивших права на технологию на разных основаниях, наступают разные последствия «невнедрения».

Обязанность практического применения (внедрения) единой технологии, в общем случае не принадлежащей Российской Федерации или субъекту Российской Федерации, может заключаться в выполнении следующих работ:

а) разработка плана реализации единой технологии;

б) разработка инвестиционного проекта, в том числе технико-экономического обоснования, проектной документации, описания практических действий по осуществлению инвестиций (бизнес-план);

в) привлечение инвестиций к осуществлению планов реализации единой технологии, инвестиционного проекта, в том числе финансовых средств за счет собственных средств и(или) иных источников финансирования;

г) создание на основе единой технологии продукции или услуги;

д) приобретение, создание нового или совершенствование используемого технологического процесса для производства на основе единой технологии продукции или услуги;

е) проведение работ по доведению продукции до готовности к промышленному применению, изготовлению и выпуску;

ж) проведение работ по доведению услуги до готовности к оказанию услуги конечному потребителю;

з) проведение работ по доведению технологического процесса до готовности к промышленному применению или иному использованию для выпуска продукции или оказания услуги;

и) освоение технологического процесса, в том числе проведение технологической подготовки производства, осуществление и техническое сопровождение технологического процесса;

к) приобретение и введение в эксплуатацию нового оборудования для выпуска продукции или оказания услуги или проведение реконструкции либо техническое перевооружение используемого оборудования, техническое сопровождение;

л) изготовление, адаптацию, апробирование, испытание опытных образцов (опытной партии), выпуск с последующей продажей конечной продукции, созданной на основе единой технологии;

м) апробирование и оказание услуги на рынке конечным потребителям;

н) обучение персонала приемам работы для выпуска продукции или оказания услуги на основе единой технологии.

Обязанность практического применения (внедрения) единой технологии, принадлежащей Российской Федерации, может включать работы, более характерные для абстрактного федерального органа власти. К таким работам относятся:

а) разработка и утверждение конкурсной документации, выпуск приказа о проведении конкурсов или аукционов;

б) проведение конкурсов или аукционов по выбору контрагентов на право заключения государственных контрактов или иных предусмотренных законодательством договоров для выполнения работ или услуг, направленных на выполнение плана реализации единой технологии и инвестиционного проекта;

в) проведение конкурсов или аукционов и иных мероприятий по выбору лиц, желающих заключить договор о передаче прав на единую технологию на территории Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2008 года, № 284-ФЗ «О передаче прав на единые технологии»;

г) осуществление контроля выполнения контрагентами и(или) лицензиатами своих обязательств, вытекающих из государственных контрактов или иных предусмотренных законодательством договоров, заключенных в целях выполнения плана реализации единой технологии и инвестиционного проекта, а также обязательств, вытекающих из лицензионных договоров;

д) включение в государственное задание или задание учредителя подведомственных государственных (бюджетных или автономных) учреждений работ, направленных на выполнение плана реализации единой технологии и инвестиционного проекта;

е) осуществление контроля выполнения государственного задания или задания учредителя государственными (бюджетными или автономными) учреждениями.

План реализации единой технологии в рамках инвестиционного проекта, в дополнение к работам, непосредственно связанным с практическим применением (внедрением) единой технологии, должен содержать меры по уплате патентных пошлин за поддержание патентов в силе в течение периода времени, достаточного для выполнения плана реализации единой технологии и инвестиционного проекта, а также меры по защите прав правообладателя и авторов результатов интеллектуальной деятельности в составе единой технологии. В план реализации единой технологии и инвестиционный проект могут включаться и иные работы, не указанные выше. Такие работы должны быть направлены на создание, выпуск и реализацию продукции или оказание услуги на основе единой технологии.

Указанные предложения РИЭПП обобщены в форме «Правил практического применения (внедрения) единой технологии» (далее – Правила) в рамках постановления Правительства Российской Федерации. Правила включают:

1) общие положения;
2) описание содержания обязанности практического применения (внедрения) единой технологии, в том числе в случаях (а) практического применения (внедрения) единой технологии, не принадлежащей Российской Федерации или субъекту Российской Федерации, а также (б) внедрения единой технологии, принадлежащей Российской Федерации;
3) условия, сроки, порядок практического применения (внедрения);
4) основания прекращения обязанности практического применения (внедрения);
5) возможные последствия неисполнения обязанности внедрения.

Кроме этого, в ходе работ были подготовлены предложения, касающиеся осуществления контроля за исполнением обязанности внедрения единой технологии и соответствующих предложений, которые частично нашли отражение в упомянутых выше Правилах.

Внедрение новшеств в производство или иную область «определенной практической деятельности» имеет разительные процедурные отличия в зависимости от отрасли, правил документального оформления и получения (если это предусмотрено) разрешений или лицензий, а также особенностей самого предмета регулирования – внедряемого новшества. При этом общим признаком для всех вариантов внедренческих работ представляется необходимость планирования работ как сложного проекта. Базовыми документами, на основе которых осуществляется применение и внедрение новшеств, являются плановые и проектные документы. Инвестиционный проект, бизнес-план в части их исполнения подтверждаются не только распорядительными, бухгалтерскими документами, отчетами статистического учета, но и технической документацией, которая представляется довольно разнообразной в зависимости от предмета. Так, Федеральный закон от 25 февраля 1999 г., № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» (с изменениями) в ст. 1 определил, что инвестиционный проект – это обоснование эко-

номической целесообразности, объема и сроков осуществления капитальных вложений (включая затраты на реконструкцию и техническое перевооружение действующих предприятий, приобретение машин, оборудования, инструмента, инвентаря, проектно-изыскательские работы и др.), в том числе необходимая проектная документация, разработанная в соответствии с законодательством Российской Федерации и утвержденными в установленном порядке стандартами (нормами и правилами), а также описание практических действий по осуществлению инвестиций (бизнес-план).

Упоминание в официальном документе о «плане использования» результатов НИОКР, полученных за счет государственных средств, появилось ранее в «Методических рекомендациях по отражению в государственных контрактах вопросов правовой охраны и использования результатов научно-технической деятельности», утвержденных Руководителем Роспатента Б. П. Симоновым от 2 марта 2006 года.

Федеральный закон от 25 декабря 2008 года, № 284-ФЗ «О передаче прав на единые технологии», регулирующий отношения по распоряжению правами на единые технологии гражданского, военного, специального или двойного назначения, которые принадлежат Российской Федерации или субъекту Российской Федерации либо совместно Российской Федерации или субъекту Российской Федерации и иным лицам, путем их передачи на основе проведения конкурсов или аукционов, а также порядок передачи прав на единые технологии без проведения конкурсов или аукционов, в ст. 10 предусматривает среди существенных условий договора о передаче прав на единые технологии план реализации единой технологии, обеспечивающий практическое применение единой технологии на территории Российской Федерации и достижение определенных экономических или иных показателей в результате ее практического применения. Это условие было одним из ключевых моментов и законопроекта. С удовлетворением можно отметить, что наша точка зрения на трактовку собственно исполнения обязанности внедрения единой технологии, как выполнения плана реализации единой технологии, совпала с позицией законодателя, внесшего в первоначальную редакцию ст. 10 законопроекта [5] следующую норму. Согласно части 6 ст. 10 закона, лица, приобретшие права на единую технологию или права на использование единой технологии, считаются исполнившими обязанность по практическому применению единой технологии, если выполнят план реализации единой технологии либо если в позволяющий обеспечить выполнение плана реализации единой технологии разумный срок передадут право на единую технологию третьим лицам с включением плана реализации единой технологии в качестве существенного условия в договор об отчуждении права на единую технологию или лицензионный договор, заключаемые с третьим лицом. В случае невыполнения плана реализации единой технологии лицом, приобретшим право на единую технологию, договор об отчуждении права на единую технологию или лицензионный договор расторгается в судебном порядке по иску лица, осуществляющего от имени Российской Федерации или субъекта Рос-

сийской Федерации распоряжение правом на единую технологию, и право на единую технологию переходит к Российской Федерации или субъекту Российской Федерации (часть 7 ст. 10).

Идею о плане реализации единой технологии нами предлагается развивать в качестве инструмента, применимого к любой ситуации обладания правом на единую технологию, созданную с участием средств госбюджета, а не только к случаю передачи прав государством. Соответственно вопросы установления сроков и конкретных значений технических и экономических показателей, а также вопросы внесения изменений в связи с изменением экономической ситуации и вариативности самих процедур внедрения предлагается решать исходя из реальной выполнимости планов реализации единой технологии и инвестиционных проектов.

Контроль [6] в отношении исполнения обязанности внедрения единой технологии может осуществляться в разных формах, соответствующих уровням отношений:

– работник – работодатель,
– заказчик – исполнитель, контрагенты,
– государственный заказчик – исполнитель,
– учредитель – учрежденная организация,
– орган власти – подведомственная организация,
– объект контроля и контроль как функция государственной власти.

Разработанные Правила содержат целый ряд положений по контролю внедрения:

ежегодное представление исполнителем в порядке, установленном государственным контрактом, государственному заказчику (или уполномоченной организации) сведений о результатах выполнения плана реализации единой технологии;

аналогичное представление исполнителем, создавшим единую технологию не по государственным контрактам, а за счет финансирования по сметам доходов и расходов (в том числе бюджетным сметам), а также в виде субсидий, сведений соответствующему главному распорядителю бюджетных средств или распорядителю бюджетных средств, а также государственной академии наук, иному учредителю или органу власти, в ведомственном подчинении которого находится;

также аналогичная отчетность лица, являющегося стороной договора о передаче права на единую технологию, в порядке, установленном этим договором;

осуществление в установленном порядке государственной функции контроля за использованием результатов интеллектуальной деятельности применительно к единой технологии (с уточнением действующих актов);

мониторинг практического применения (внедрения) единых технологий, систематически проводимый государственными заказчиками, главными распорядителями бюджетных средств и распорядителями бюджетных средств, профинансировавшими создание единой технологии (по резуль-

татам мониторинга можно было бы подготавливать и представлять специальные доклады в Правительство Российской Федерации).

Также для целей контроля в каждой организации необходимо проводить внутренний контроль исполнения работниками должностных обязанностей, поручений, а также осуществлять учет в различных формах: государственный учет РНТД, государственная регистрация НИОКР, бухгалтерский учет, управленческий учет в различных модификациях и применениях и пр.

Общественную форму контроля представляют собой предлагаемые в Правилах требования об обязательном информировании правообладателем контрагентов и потребителей о том, что единая технология создана за счет или с привлечением средств федерального бюджета или бюджетов субъектов Российской Федерации, а также об обременениях, связанных с обязательствами правообладателя перед государственным заказчиком, главным распорядителем бюджетных средств или распорядителем бюджетных средств или иным лицом, уполномоченным управлять, в том числе распоряжаться правом Российской Федерации или субъекта Российской Федерации на единую технологию.

В контексте установления последствий неисполнения обязанности внедрения единой технологии в рамках действующего законодательства было предложено использовать в ряде случаев «невнедрения» следующие инструменты:

механизмы правовых последствий, наступающих в результате неисполнения обязательств по договору (применимо далеко не ко всем субъектам);

правила о принудительной лицензии (ст. 1239, 1362 ГК РФ), к которым могут прибегнуть любые заинтересованные лица в случае недостаточности или отсутствия на рынке патентованной продукции;

механизм конкурсного отчуждения права на технологию, принадлежащую Российской Федерации;

а также нормы о дисциплинарной ответственности конкретных должностных лиц, работников.

Так, например, исключая случаи неисполнения требований о внедрении государственного контракта или договора о передаче прав на единую технологию, главный распорядитель бюджетных средств или распорядитель бюджетных средств и иной орган могли бы информировать лиц, желающих и готовых использовать единую технологию, о наличии оснований к заключению с правообладателем лицензионного договора, в том числе на условиях принудительной лицензии.

В заключении необходимо отметить, что представленная в настоящей статье новая модель государственного управления процессом внедрения единой технологии характеризуется значительным количеством самостоятельных лиц, принимающих решения и несущих за них ответственность. Следовательно, реализация такой модели в реально существующей экономике потребует от ее участников пересмотра многих привычных подходов к ведению научно-технической и хозяйственной деятельности.

Источники и примечания

1. См. ст. 1240; п. 3 ст. 1542; 1547; 1549 ГК РФ.
2. См. ст. 1240, 1542, 1544, 1545; п. 3 ст. 1547 ГК РФ.
3. Например, по форме № 4-нт «Отчет о поступлении и внедрении изобретений и рационализаторских предложений».
4. Например: проекты создания инновационно-технологических центров, центров коммерциализации (трансфера) технологий, национальных информационно-аналитических центров, проекты международного сотрудничества, интернет-проекты, информационные проекты. Хотя, как можно видеть на примере статистики патентовании, продажи прав и лицензирования за 1990—2000 гг., пока не очевидна взаимосвязь таких инфраструктурных проектов конца 1990-х — 2000-х гг. и коммерческой активности патентообладателей.
5. Согласованный проект Федерального закона «О передаче технологий» был представлен общественности на сайте Минобрнауки России в апреле 2008 г., см. http://www.mon.gov.ru/dok/proj/4644/
6. Контроль — в общем смысле, как функция управления, т. е. проверка соответствия наблюдаемого состояния объекта желаемому и необходимому его состоянию. (См. Райзберг Б. А. и др. Современный экономический словарь. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2007.) Здесь не имеются в виду только контрольные полномочия федеральных служб, надзорных и иных органов.